



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal

ALEXANDRE ALMEIDA SANTANA ROCHA

**O Sistema de Controle Interno como alternativa para as
disfunções de uma Estrutura Linha-Staff por meio da
implementação de princípios de uma Gestão por
Processos: o caso do Tribunal de Contas do Distrito
Federal**

Brasília – DF

2017

ALEXANDRE ALMEIDA SANTANA ROCHA

**O Sistema de Controle Interno como alternativa para as
disfunções de uma Estrutura Linha-Staff por meio da
implementação de princípios de uma Gestão por
Processos: o caso do Tribunal de Contas do Distrito
Federal**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração
como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Professor Orientador: Annibal Affonso Neto

Brasília – DF

2017

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
1.1	Contextualização.....	6
1.2	Formulação do problema	8
1.3	Objetivo Geral	9
1.4	Objetivos Específicos.....	9
1.5	Justificativa	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1	Sistema de Controle Interno do TCDF	11
2.2	Artigos Analisados	12
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	20
3.1	Caracterização da Organização Estudada.....	21
3.2	Caracterização dos instrumentos de pesquisa e dos procedimentos de coleta e de análise de dados	26
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	28
4.1	Organizações Formais: Estrutura Linear, Funcional e Linha- <i>staff</i>	28
4.2	Gestão por Processos.....	36
4.3	As inovações do Sistema de Controle Interno do TCDF.....	43
4.4	O Sistema de Controle Interno do TCDF como alternativa para as disfunções da Estrutura Linha-Staff.....	49
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	52
	REFERÊNCIAS.....	54

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura Linear- <i>Staff</i> proposta por CHIAVENATO (2014).....	23
Figura 2: Organograma do Tribunal de Contas do Distrito Federal.....	23
Figura 3: Sistemas Administrativos do Sistema do Controle Interno do TCDF.....	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Disfunções de uma Estrutura Linha-Staff frente às inovações do SCI do TCDF.....	50
---	----

1 INTRODUÇÃO

Estrutura organizacional é o instrumento administrativo resultante da identificação, análise, ordenação e agrupamento das atividades e dos recursos das empresas, incluindo o estabelecimento dos níveis de alçada e dos processos decisórios, visando ao alcance dos objetivos estabelecidos pelos planejamentos das empresas (OLIVEIRA, 2006).

De acordo com CHIAVENATO (1987), dentre as estruturas formais de uma organização, pode-se dar destaque à Estrutura Funcional e à Estrutura Linear. A estrutura funcional é aquela que determina uma chefia para cada função da organização, já a Estrutura Linear é caracterizada pela hierarquia bem definida, com linhas de comando diretas. Com a combinação de ambas estruturas, surgiu a Estrutura Linha-Staff, na tentativa de somar as vantagens dos modelos e diminuir os desvios que já estavam sendo percebidos por cada um deles.

No entanto, com a evolução das técnicas empresarias, da tecnologia e do dinamismo de mercado, essas estruturas formais tornaram-se inviáveis, sobretudo pela rigidez e dificuldade de adaptação a mudanças.

Os novos estudos sobre Administração propuseram novos modelos organizacionais mais orgânicos e adaptáveis. Nesse contexto, surge a gestão voltada a processos, caracterizada pela divisão dos objetivos de acordo com os processos que a empresa executa e estruturada na figura de gerentes e de equipes.

O presente estudo visa discutir o Sistema de Controle Interno como alternativa para suprir as carências da Estrutura Linha-Staff por meio da implementação de ideais de uma gestão por processos. Busca-se abordar linhas gerais sobre o sistema, sobre seu funcionamento e sua implementação, utilizando como objeto de estudo o caso do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Entende-se por controle interno o conjunto de normas e procedimentos compreendidos por um rol de informações, norteando a forma como as tarefas devem ser desempenhadas na busca de rotinas padronizadas, almejando a eficiência e a eficácia (RESKE; JACQUES; MARIAN, 2005).

A importância do controle interno revela-se na medida em que ele se caracteriza pela continuidade do fluxo de operações e informações de que as empresas necessitam em seu ciclo operacional.

Portanto, supõe-se que toda organização deve possuir controles internos, não só para facilitar a padronização operacional das atividades, mas para prever desvios, reduzir riscos, monitorar o funcionamento dos processos e propor melhorias.

Com a globalização e a velocidade no desenvolvimento das empresas, a complexidade dos processos de negócio aumentou e os controles internos passaram a ser estudados de forma sistêmica, envolvendo todas as unidades da organização.

A abordagem sistêmica dos controles internos os aproximou dos modelos de gestão de processos que as organizações atuais vêm adotando, tendo em vista a perspectiva holística de ambos.

A gestão de processos é uma orientação conceitual que visualiza as funções de uma organização com base nas sequências de suas atividades, ao contrário da abordagem formal, em que as organizações estão separadas por área de atuação, altamente burocratizadas e sem visão sistêmica do trabalho que realizam, como eram anteriormente vistos os controles internos.

Diante disso, a abordagem por processos pode permitir uma melhor sinergia dos trabalhos realizados nos sistemas de controle internos, mesmo em uma organização formal, integrando o desenvolvimento de sistemas, a gestão do conhecimento, o redesenho e a melhoria, de modo a identificar oportunidades contínuas de aperfeiçoamento.

1.1 Contextualização

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno** de cada Poder.

Importante destacar a ideia de controle inserida pelo texto constitucional. Note-se que a Carta Magna legitimou o caráter sistêmico que deve permear o controle interno em cada Poder ao consagrar a expressão “sistema de controle interno”. O propósito é de que o controle interno não se esgote em apenas um setor

da organização, mas permeie todos os processos e unidades, atue de forma sistêmica.

Assim, o sistema de controle interno pode ser entendido como um conjunto de procedimentos de controle inseridos em diversos sistemas administrativos, executados em toda a estrutura organizacional, visando a busca da eficiência operacional e o cumprimento das normas legais (GLOCK, 2013).

De maneira complementar, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, introduziu a gestão gerencial no serviço público, orientada predominantemente pelos valores da economicidade, eficiência, eficácia e qualidade na prestação de serviços públicos, e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial, com utilização de técnicas gerenciais modernas no processo de redesenho da estrutura do Estado (DAVIS & BLASCHEK, 2005).

Esta reforma administrava alterou também a forma de controle das atividades de a posteriori para a priori, deslocando a ênfase dos controles dos procedimentos (meios) para o planejamento e o monitoramento, sobretudo com a evolução do orçamento programa (GIACOMONI, 2000).

O legislador preocupou-se com a correta gestão e aplicação dos recursos e com definição de padrões de excelência em boas práticas de governo, alterando o foco da atuação governamental para os resultados e para o monitoramento.

Ou seja, aqui, na medida em que se busca maior eficiência, eficácia e qualidade na prestação dos serviços públicos, são introduzidos os parâmetros de gestão de processos de modo a suprir as carências de uma gestão predominantemente formal.

Considerando essas crescentes inovações e aprimoramentos na área do controle interno e a necessidade de se adotar controles preventivos e descentralizados, integrados ao processo de gestão, que dentre outros objetivos assegurem o cumprimento da lei, a eficácia nas operações e a obtenção de informações, o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF aprovou, por meio da Resolução TCDF nº 284/2015, Sistema de Controle Interno próprio.

1.2 Formulação do problema

A despeito de todas as evoluções normativas citadas, a prática do controle interno na administração pública atual ainda está voltada para correção de impropriedades, não para prevenir que estas ocorram, e concentrada apenas em um único setor nas organizações públicas, qual seja a unidade de controle interno.

Existem deficiências que o impedem de garantir de forma razoável a economicidade, eficiência, eficácia e qualidade na prestação de serviços pelos órgãos públicos, ou seja, é incapaz de promover a sua principal função.

Supõe-se que a ideia atual de controle não acompanhou ou não está conseguindo acompanhar as constantes e rápidas transformações características da Reforma trazida pela Constituição Federal de 1988 (DAVIS & BLASCHEK, 2005).

A conclusão é a de que há a carência de aprimoramento das atuais estruturas e dos processos de controle interno, no sentido de atuar de maneira preventiva e sistêmica. Faz-se necessária uma fusão dos estudos atuais de controle com os estudos acerca das estruturas organizacionais a fim de que os objetivos constitucionais sejam efetivamente cumpridos.

Como as organizações públicas são, em sua maioria, estruturadas linha e por função, existe uma diminuição da visão global das atividades, uma barreira na interação entre os setores, o que dificulta a tomada de decisões, gera excesso de burocracia e vai de encontro ao princípio da eficiência.

Por essa razão, esses tipos neoclássicos de organização – por não poderem sofrer mudanças e adaptações – precisam ser rapidamente substituídos por outros modelos completamente diferentes para inserirem as organizações no mundo globalizado (CHIAVENATO, 2014).

A implementação de ideais de uma gestão por processo, que permita melhor integração entre os setores e maior racionalidade administrativa, pode ser uma alternativa para essa problemática, trazida a partir da implementação de Sistema de Controles Internos.

1.3 Objetivo Geral

Discutir como o Sistema de Controle Interno – SCI do TCDF, ao implementar parâmetros de uma gestão por processo no Tribunal, permite que deficiências características da Estrutura Linha-Staff possam ser superadas. Busca-se demonstrar como as ferramentas sistêmicas de controle oriundas do SCI podem: aprimorar o desenvolvimento, a implantação e o aprimoramento dos controles internos; possibilitar a obtenção de um satisfatório grau de segurança e confiabilidade nos diversos sistemas operacionais da área administrativa; favorecer a racionalização, o aperfeiçoamento e a informatização de rotinas e procedimentos; permitir melhor monitoramento por meio de indicadores; e melhorar a qualidade, a produtividade e os resultados das atividades administrativas do TCDF.

1.4 Objetivos Específicos

- a) Apresentar as características da Estrutura Linear, da Estrutura Funcional e da Estrutura Linha-Staff, discutindo as vantagens e desvantagens das mesmas;
- b) Identificar um rol de desvios característicos de uma Estrutura Linha-Staff, como o caso do TCDF;
- c) Compreender Gestão por Processos, apresentando os principais princípios desse modelo presentes na literatura;
- d) Analisar o SCI do TCDF, suas principais ferramentas, suas inovações e a sua correlação com os parâmetros de uma gestão por processo; e
- e) Estudar os desvios propostos para uma Estrutura Linha-Staff com as inovações implementadas pelo SCI do TCDF e com os princípios de uma gestão por processos, estabelecendo críticas e conclusões que permitam inferir como esse sistema tende a reduzir as barreiras burocráticas dessa estrutura;

1.5 Justificativa

A pesquisa apresentada justifica-se pelo propósito de discutir teorias e procedimentos com intuito de construir conclusões que permitam observância aos princípios que norteiam a atuação de toda a administração pública, particularmente os relacionados à economicidade, à eficácia e à eficiência, em outras organizações e em trabalhos futuros.

A implementação de procedimentos de controles sistêmicos e preventivos sob o viés de uma gestão orientada a processos pode permitir a redução de riscos associados a todos os processos atuantes e a gestão mais efetiva dos recursos públicos, com o controle sendo exercido por diferentes níveis de uma organização, desde o operacional até o estratégico.

Como exemplo, no caso do TCDF, os impactos da pesquisa estão estritamente associados ao objetivo estratégico de otimizar a gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, exposto no Mapa Estratégico do TCDF 2016/2019.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Sistema de Controle Interno do TCDF

O Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, objetivando alinhar-se aos padrões internacionais de controle externo, engajou esforços no sentido de corrigir as impropriedades oriundas do controle a posteriori e inovou com a criação de um sistema de controle próprio.

Por meio da Resolução TCDF nº 284/2015, o TCDF implementou o Sistema de Controle Interno do TCDF – SCI-TCDF, o qual entende-se por um conjunto de procedimentos de controle estruturados por sistemas administrativos, especificados em Manual de Procedimentos Administrativos, complementados em regras e procedimentos estabelecidos em Instruções-SCI, para serem executados rotineiramente em todas as unidades organizacionais.

Propõe-se, com a visão sistêmica, que o foco do controle extrapole a unidade instruída por responder determinada função, na qual se concentra o maior volume de atividades, mas que atinja todas os setores envolvidos no processo, desde a origem da transação até o seu desfecho.

Basicamente, o SCI-TCDF é estruturado em sistemas administrativos específicos, a depender da função que desempenham, e cada sistema é estruturado por um Órgão Central, que é a unidade responsável pelo maior número de atribuições da respectiva função.

Para regular a atuação entre as unidades, aos órgãos centrais dos sistemas administrativos é facultado o uso de normativos denominados Instruções-SCI, aprovadas pelo Conselheiro Presidente do Tribunal.

A regulação das atividades operacionais de cada unidade é feita por meio de procedimentos de controle especificados no manual de rotinas que cada unidade possui. Os procedimentos de controle são atividades específicas para prevenir a ocorrência de algum desvio no processo.

A Divisão de Controle Interno – DCI da Corte, por sua vez, está incumbida de estudar todos esses normativos, revisar e propor adequações, em conjunto com as áreas envolvidas.

Nesse sentido, foi expedida a primeira Instrução do SCI, a Instrução-SCI nº01/2016, por meio da Portaria nº 354/2016, elaborada pela DCI. O normativo estabelece a metodologia a ser observada por todos os órgãos centrais dos sistemas administrativos para identificação dos pontos de controle e dos respectivos procedimentos de controle a serem especificados no Manual de Procedimentos Administrativos.

2.2 Artigos Analisados

Nesta seção, apresentam-se alguns trabalhos analisados que serviram de arcabouço para construção da bagagem teórica do presente estudo. Os trabalhos estão apresentados resumidamente em título, objetivo e principais resultados, utilizando-se também das próprias conclusões dos autores para descrever o que foi apresentado.

2.2.1 PERCEPÇÕES A RESPEITO DA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR PROCESSOS EM UMA ÁREA DA EMPRESA INTEGRADA DE ENERGIA

O trabalho foi apresentado no Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia no ano de 2013 e teve por objetivo identificar as percepções de profissionais envolvidos na empresa estudada na implementação da gestão por processos e acerca de aspectos envolvidos em sua aplicação. Constatou-se que os atores envolvidos entendem a importância da gestão por processos, porém que a sua implementação é uma tarefa complexa, devido à resistência de algumas pessoas e atividades. A solução sugerida é uma implementação gradual e lenta.

2.2.2 ESTUDO MULTICASOS EM EMPRESAS DE LACTICÍNIOS DA REGÃO DO ALTO PARNAÍBA/MG.

O trabalho foi uma Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração, da Faculdade Novos Horizontes. Os objetivos foram analisar o sistema de controle interno das empresas do segmento de laticínios, com base na percepção se seus gestores, descrever o setor lácteo, com suas características estruturais, e identificar o sistema de informação, comunicação e monitoramento. Os resultados obtidos a partir desta investigação permitiram identificar as características demográficas significativas em relação aos respondentes: amadurecimento das empresas quanto ao tempo de existência no mercado, que, em geral, é superior a 10 anos, desde a constituição, permitindo inferir que quanto à avaliação dos sistemas de controle interno devem ser levadas em consideração a importância do processo de comunicação e monitoramento, e a ocorrência frequente de programas de treinamento; e conclusão que o controle de qualidade foi o fator de maior relevância.

2.2.3 A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROCESSOS DE GESTÃO POR PROCESSOS NA POLÍCIA FEDERAL BRASILEIRA

A publicação foi selecionada para fazer parte do livro BPM Cases Studies 2010. O artigo descreve como a Polícia Federal desenvolveu seu processo de Gerir por Processos, com foco na promoção de melhorias inovações e melhorias organizacionais. Esta abordagem teve o objetivo de criar uma visão uniforme de como a Polícia Federal pode otimizar seus processos e serviços maximizando o valor gerado para a sociedade. Conclui-se que, na Polícia Federal, a Gestão por Processos deve disponibilizar métodos e mobilizar pessoas para promover melhorias e inovações que de fato otimizem os serviços prestados à sociedade foi customizado um método próprio representado no macroprocesso de “Promover Melhoria Inovação Organizacional”, que descreve todo o passo a passo a ser adotado pela Polícia Federal para aumentar sua capacidade de criar ideias e transformá-las em novas rotinas.

2.2.4 IMPLANTAÇÃO DE GESTÃO POR PROCESSOS: ESTUDO DE CASO NUMA GERÊNCIA DE UM CENTRO DE PESQUISAS

Publicação apresentada no Encontro Nacional de Engenharia de Produção. O objetivo foi sugerir uma metodologia para implementação de uma gestão por processos. A metodologia proposta é constituída de: (i) mapeamento dos processos, (ii) modelagem os processos, (iii) divulgação da modelagem, (iv) implantação da modelagem (iv) realização da gestão por processos (rotina). A conclusão no estudo de caso, foi a de que a metodologia proposta foi um sucesso, sobretudo devido a fatores como: envolvimento da força de trabalho; priorização na implementação dos processos e das melhorias; e implantação com a visão global.

2.2.5 GESTÃO POR PROCESSOS: COMPARAÇÃO E ANÁLISE ENTRE METODOLOGIAS PARA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO ORIENTADA A PROCESSOS E SEUS PRINCIPAIS CONCEITOS

Pesquisa realizada pela Universidade de Santa Cruz do Sul. O artigo pretendeu contribuir com a análise de metodologias de gestão por processos levantando aspectos importantes ou relevantes sobre o tema, fazendo uma comparação dos principais conceitos defendidos em cada metodologia estudada, como suas semelhanças e suas inovações. A principal conclusão apresentada é a de que é de extrema importância a definição prévia de uma metodologia a ser usada como referência, sendo que esta deverá ser a que melhor se encaixe ao perfil da organização.

2.2.5 A GESTÃO POR PROCESSOS GERA MELHORIA DE QUALIDADE E REDUÇÃO DE CUSTOS: O CASO DA UNIDADE DE ORTOPEDIA E TRAUMATOLOGIA DO HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Pesquisa realizada pela Universidade Federal do Pernambuco. O artigo teve como objetivo principal verificar até que ponto a utilização de protocolos de atendimento médico-hospitalar pode promover um incremento na qualidade dos serviços prestados via padronização de processos, no mesmo tempo em

que propicia uma redução nos custos diretamente relacionados aos procedimentos protocolados. O protocolo implantado promoveu uma redução no tempo médio de espera para a realização da cirurgia da ordem de 3 dias, permitiu a diminuição de 7 dias na permanência total dos pacientes, reduziu em cerca de 20 minutos o tempo médio de duração da cirurgia. Todavia, não se conseguiu reduzir de maneira significativa os custos diretos de consumo.

2.2.6 A GESTÃO POR PROCESSOS: UM ESTUDO DE CASO DE UM OPERADOR LOGÍSTICO

Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Engenharia de Produção de 2008. O artigo tem o objetivo de apresentar um estudo de caso realizado em um operador logístico em fase de implementação de uma visão de gerenciamento por processos, mostrando e analisando o conceito, bem como, os métodos que foram utilizados por esta organização. Em relação ao caso estudado, foram identificados dez processos-chave. Quanto ao processo de implantação de novas operações, de maior destaque, sua visão geral mostrou-se alinhada com a visão de gestão por processos, considerando a existência do process owner, contendo uma missão clara e possuindo uma estrutura horizontal em relação às áreas envolvidas. A estrutura de mapeamento também possuiu um alinhamento com os conceitos do gerenciamento por processos, pois considera a relação temporal e as dependências entre os subprocesso e suas atividades.

2.2.7 GESTÃO DO CONHECIMENTO APLICADA À GESTÃO POR PROCESSOS: IDENTIFICAÇÃO DE FUNCIONALIDADES REQUERIDAS ÀS SOLUÇÕES DE BUSINESS PROCESS MANAGEMENT SYSTEM (BPMS)

Publicação da RAI - Revista de Administração e Inovação, São Paulo, 2006. O estudo identifica as funcionalidades desejáveis às soluções de gestão por processos (BPMS) que possam aumentar sua capacidade em apoiar a troca de imagens e ideias, nos quatro ambientes onde, segundo Nonaka e Takeuchi (1995), ocorre a geração do conhecimento. Foram definidas oito funcionalidades de alta relevância às soluções BPMS, que devem ser

consideradas nas atividades de especificação, projeto e seleção dessas soluções. Essas oito funcionalidades estão distribuídas nos quatro ambientes do modelo de Nonaka: internalização, socialização, externalização e combinação do conhecimento.

2.2.8 GESTÃO POR PROCESSOS E A GESTÃO DE PROJETOS: UM MODELO GERENCIAL PARA ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Trabalho realizado pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná e publicado na Revista de Gestão Industrial, em 2006. O artigo traz a discussão de uma proposta de integração da gestão por processos e da gestão de projetos, propondo um modelo de gestão que permita a utilização das duas metodologias, visando otimização dos recursos da empresa. O modelo sugerido fez uso do sistema de gerenciamento de processos já desenvolvido durante o programa de implantação do BSC na organização pesquisada e auxiliou na disponibilização de informações aos gestores da empresa estudada.

2.2.9 GESTÃO POR PROCESSOS EM UMA EMPRESA DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO: OBJETIVO ESTRATÉGICO DE UM MODELO DE GESTÃO

Dissertação apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. O objetivo foi de avaliar a gestão por processos em uma empresa de pesquisa e desenvolvimento como um dos objetivos estratégicos de seu modelo de gestão, bem como identificar seu nível de evolução e características em relação a uma empresa orientada por processos. O estudo de caso foi realizado no Centro Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Instrumentação Agropecuária – CNPDIA. Os resultados obtidos nesta pesquisa demonstram que a unidade está passando por uma fase de transição, caracterizando um aprendizado para todos os envolvidos e, principalmente, que as resistências apresentadas a esse novo modelo de gestão proposto estão sendo reduzidas por consequência da internalização dos conceitos e do maior conhecimento, por parte dos executivos e funcionários, sobre a abordagem de processos.

2.2.10 GESTÃO POR PROCESSOS EM UMA EMPRESA DE P&D

Encontro Nac. de Eng. de Produção - Ouro Preto, MG, 2003. O artigo propõe apresentar a evolução do planejamento estratégico na Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, descrevendo os instrumentos gerenciais utilizados para implementá-lo e como a gestão por processos e as pessoas inserem-se neste contexto estratégico. Os resultados revelam os esforços da Embrapa em manter-se competitiva no mercado. Tanto o PDE como o PDU enfocam a preocupação com o futuro da Embrapa, e mostram que – para que esse futuro possa se tornar o presente que todos queremos – dentre os passos a serem tomados, encontra-se, necessariamente, a otimização de processos para maior agilidade e rapidez no desenvolvimento das atividades-meios, para que essas interfiram o menos possível nos resultados a serem alcançados em sua atividade-fim.

2.2.11 BUSCA DA COMPETITIVIDADE ATRAVÉS DA GESTÃO POR PROCESSOS E OS ELEMENTOS ENVOLVIDOS NA MUDANÇA

Trabalho realizado pela Universidade do Sul de Santa Catarina, curso de Engenharia de Produção. O artigo apresenta uma arquitetura para a análise e entendimento das transformações que ocorrem quando se migra de uma estrutura funcional para processual, discutem-se alguns elementos que são necessários para o entendimento das mudanças envolvidas quando se percorrem estes caminhos. De modo geral, a conclusão apresentada é a de que A adoção do gerenciamento por processos parece válida e possível para dar suporte à competitividade que o ambiente empresarial exige, desde que haja um estudo das mudanças e transformações na organização, dando a devida importância e significância as características subjetivas deste processo, bem como aos indivíduos envolvidos.

2.2.12 EVOLUÇÃO DA TEORIA ORGANIZACIONAL: AS PERSPECTIVAS DA TEORIA SISTÊMICA E DA GESTÃO POR PROCESSOS

O artigo tem por objetivo enfatizar as contribuições da Teoria Geral dos Sistemas (TGS) e da Teoria Sistêmica Organizacional à elaboração do arcabouço teórico-conceitual da Gestão por Processos, de acordo com as abordagens BPO e BPM. Os resultados subsidiam novas interpretações acerca da Gestão por Processos, sugerindo que a gestão por processos se apresenta como forma de enfatizar a necessidade da integração e a interdependência existente entre as diferentes partes da organização, bem como a adaptação desta ao mercado em constante mudança. Por fim, o próprio autor apresenta uma limitação de sua análise, ligada à abrangência dos estudos consultados e analisados, uma vez que nem toda a bibliografia disponível pode ser incluída.

2.2.13 APLICAÇÃO DA GESTÃO POR PROCESSOS EM EMPRESA DO SETOR DE VAREJO DE SUPERMERCADOS: ESTUDO DE CASO

Artigo apresentado no Encontro Nacional de Engenharia de Produção, A Engenharia de Produção e o Desenvolvimento Sustentável: Integrando Tecnologia e Gestão, 2009. O trabalho propõe uma análise da utilização da gestão por processos como ferramenta de otimização de resultados em grande empresa varejista brasileira de supermercados, entendendo peculiaridades e adaptações daquela metodologia no processo de fechamento definitivo de lojas. É interessante como, da leitura do artigo, nota-se como os colaboradores da empresa estuda captam a ideia de gestão por processos e sua utilidade para o gerenciamento dos trabalhos de suas respectivas unidades. Os resultados revelam que a gestão por processos depende, em grande parte, da alta administração da empresa e do comprometimento dos atores envolvidos.

2.2.14 PENSAMENTO SISTÊMICO E GESTÃO POR PROCESSOS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

Trabalho apresentado no Congresso Brasileiro de Sistema e realizado pela PUC-Minas, setembro de 2012. O artigo teve o objetivo de realizar uma revisão sistemática sobre as principais publicações que tratam das abordagens do pensamento sistêmico e da abordagem da gestão por processos, concomitantemente, destacando os principais pontos dos estudos. Pode-se inferir, das discussões realizadas no trabalho, que o pensamento sistêmico traz contribuições ao BPM, mostrando que a visão holística é importante para o entendimento dos processos e a construção de suas modelagens e arquiteturas.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Fundamental ao processo de conhecimento, as pesquisas científicas utilizam-se de método específico para diferenciá-la das demais formas de expressão de ideias e teorias, como a filosofia, a arte ou a religião. O método científico é um conjunto de atividades lógicas, operacionalizadas de forma sequencial, que permite entender relações de causa e efeito e interpretar fenômenos (SEVERINO, 2007).

Quanto a abordagem utilizada nesse método, existe a divisão entre pesquisa quantitativa e qualitativa (OLIVEIRA, 2011). A abordagem quantitativa trabalha com dados que podem ser dispostos em números, quantificados, e normalmente coletados por meio de questionários, atividade de campo e promoção de técnicas estatísticas de tratamento. A abordagem qualitativa refere-se a uma análise da realidade, interpreta conceitos a respeito do objeto de estudo, levanta em conta o ambiente e processos de reflexão. Este trabalho utiliza a abordagem qualitativa, tendo em vista que se busca uma maior interpretação dos fenômenos envolvidos, o que é imprescindível para o alcance dos objetivos aqui propostos.

Segundo Gil (2010), quanto ao objetivo, a pesquisa pode ser classificada em três níveis: a) Pesquisa exploratória: visa proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses; b) Pesquisa descritiva: visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis; e c) Pesquisa explicativa: visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Como o objetivo deste trabalho é avaliar a implementação do SCI e sua relação com uma estrutura organizacional formal, ele pode ser considerado uma pesquisa descritiva.

A pesquisa científica pode ainda ser classificada quanto ao método. Lakatos (2010) define método como o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite traçar o caminho a ser seguido, auxiliando as decisões do cientista. O método utilizado no presente estudo foi o estudo de caso, estratégia metodológica qualitativa que consiste em uma forma de aprofundar sobre um fenômeno utilizando um caso fático, real. Geralmente, serve para responder questionamentos que o pesquisador não tem muito controle sobre o problema estudado.

Por fim, este trabalho pode ser classificado como pesquisa aplicada, pois pretende contribuir de maneira prática para solucionar uma problemática real – corrigir as disfunções de uma estrutura formal por meio de controles e indicadores que envolvam processos que permeiam todo o sistema organizacional.

3.1 Caracterização da Organização Estudada

Instalado em 15 de setembro de 1960, na gestão do presidente Juscelino Kubitschek, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, por força da Lei Orgânica do Distrito Federal, é órgão independente e autônomo ao qual compete auxiliar a Câmara Legislativa do Distrito Federal no exercício do controle externo.

O TCDF aprecia as contas anuais dos governadores, emitindo parecer para o julgamento na Câmara Legislativa; julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos; confere a legalidade dos atos de admissão de pessoal (concursos públicos e outras contratações) e a concessão de aposentadorias, reformas e pensões dos servidores do GDF; avalia a execução das metas estabelecidas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.

A missão da Corte de Contas é de exercer o controle externo da administração dos recursos públicos do Distrito Federal, em auxílio à Câmara Legislativa, zelando pela legalidade, legitimidade, efetividade, eficácia, eficiência e economicidade na gestão desses recursos.

O presente trabalho analisará o Sistema de Controle Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado mediante a Resolução TCDF nº 284/2016, e seu potencial para ultrapassar as disfunções estruturais do Tribunal por meio da implementação de princípios de uma gestão por processos.

Para tanto, é necessário discutir a atual estrutura desta Corte de Contas e classificá-la frente aos tipos de organizações presentes na doutrina.

De acordo com a Resolução TCDF nº 296/2016, o Tribunal de Contas do Distrito Federal compõe-se de sete Conselheiros, constituindo o Plenário da corte,

dirigido pelo Conselheiro-Presidente. Além disso, integram a organização do Tribunal três Auditores, como substitutos de Conselheiro e com funções permanentes definidas no Regimento Interno próprio.

Funciona, ainda, junto ao TCDF, os Serviços Auxiliares, para atender às necessidades de apoio técnico e administrativo, necessárias ao exercício das competências dispostas em lei.

Quanto à organização dos Serviços auxiliares do TCDF, o Regimento Interno do TCDF estabelece a seguinte composição:

- I - a Secretaria-Geral de Controle Externo e as Secretarias de Controle Externo;
- II - a Secretaria-Geral de Administração;
- III - a Secretaria das Sessões;
- IV - a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas;
- V - a Consultoria Jurídica;
- VI - a Escola de Contas Públicas;
- VII - os Gabinetes da Presidência, dos Conselheiros, da Corregedoria, dos Auditores, do Procurador-Geral e dos Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal.

Desse modo, o organograma do TCDF é disposto em linha vertical e piramidal, com unidades de assessoramento transversais, seguindo os parâmetros da estrutura *Linear-Staff* proposta por CHIAVENATO (2014), em que coexistem órgãos de linha (de execução) e de assessoria (de apoio e de consultoria), mantendo relações entre si.

Figura 1: Estrutura Linear-Staff proposta por CHIAVENATO (2014)

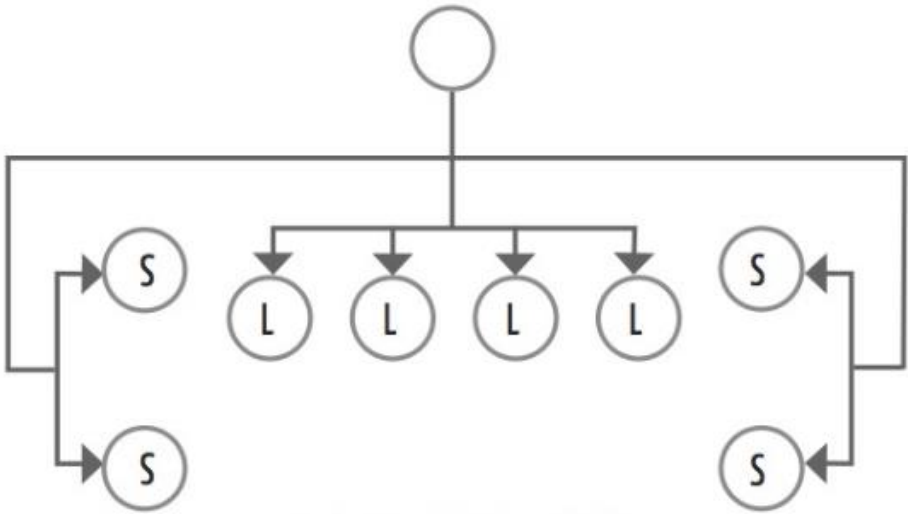
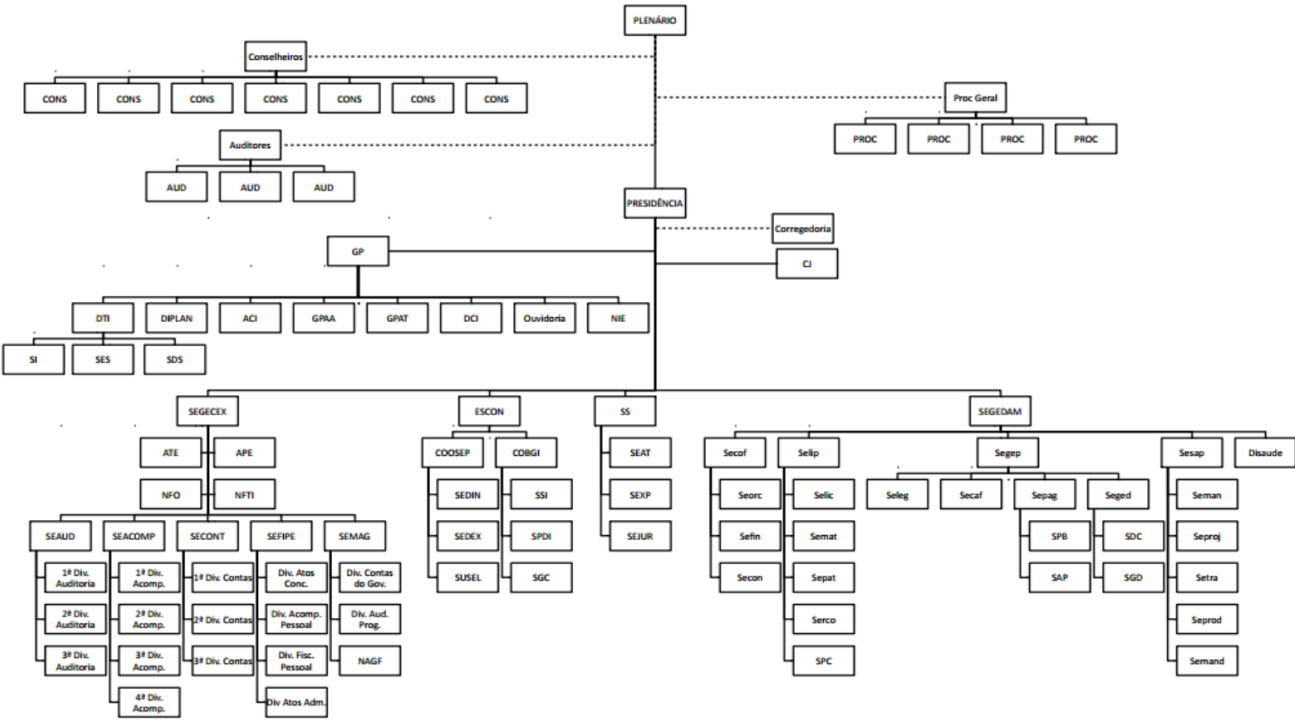


Figura 2: Organograma do Tribunal de Contas do Distrito Federal



É necessário destacar, também, quais órgãos caracterizam-se pelas atribuições de linha e quais órgãos pelas atribuições de *staff*. Existem dois parâmetros para se estabelecer essa distinção, o relacionamento com os objetivos da organização e o tipo de autoridade (CHIAVENATO, 2014).

As atividades de linha são diretas e intimamente ligadas aos objetivos organizacionais, enquanto as de *staff* são atividades meio, complementares. Quase sempre os órgãos de linha são voltados para fora da organização, pois objetivam a prestação de um serviço, e os órgãos de *staff* para dentro, vez que assessoram as demais unidades internas.

Quanto ao tipo de autoridade, os órgãos de linha têm autonomia para decidir e executar as atividades principais ou vinculadas diretamente aos objetivos da organização (autoridade linear). Os órgãos de *staff*, por sua vez, têm autoridade de assessoria, planejamento, controle, consultoria e recomendação (autoridade funcional).

No caso do TCDF, temos como órgãos de linha o Plenário, a Presidência e a Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX, pois atuam diretamente na função de controle externo, objetivando a prestação de serviço à Câmara Legislativa do DF e à sociedade. No caso da SEGECEX, a despeito de ser órgão de linha propriamente dito, também pode ser considerada unidade de *staff* do Plenário e da Presidência, pois são serviços auxiliares que realizam estudos, fiscalizações e proposições que criam o arcabouço para as decisões plenárias e da presidência.

As unidades *staff*, estratificadas por especialização de funções, são a Secretaria-Geral de Administração, a Escola de Contas, os Gabinetes, a Corregedoria, a Procuradoria-Geral, a Consultoria Jurídica e a Secretaria das Sessões. Possuem atribuições meio, complementares, que auxiliam os órgãos de linha da execução dos objetivos e das competências as quais o TCDF está sujeito. Executam atividades como controle, planejamento, gerenciamento de pessoal, consultoria e contabilidade.

Para melhor entendimento dessa estrutura, de acordo com CHIAVENATO (2014), as principais características de uma organização Linear-Staff, como o caso do TCDF, são:

- Fusão da estrutura linear com a estrutura funcional, com predomínio da primeira. Na organização linha-staff, existem características lineares e

funcionais, simultaneamente. Cada órgão se reporta apenas a um órgão superior: é o princípio da autoridade única ou unidade de comando típico da organização linear. No entanto, cada órgão recebe também assessoria e serviços especializados de diversos órgãos de staff. Existe sempre autoridade linear de um órgão (seja de linha ou de staff) sobre seus subordinados. Existe também autoridade funcional de um órgão de staff em relação aos demais órgãos da organização sobre assuntos de sua especialidade.

- Coexistência entre as linhas formais de comunicação com as linhas diretas de comunicação. Na organização linha-staff, existem linhas formais de comunicação entre superiores e subordinados que representam a hierarquia. Existem também linhas diretas de comunicação que ligam os órgãos e o staff e representam a oferta de assessoria e serviços especializados. A rede de comunicações da organização linha-staff é formada de linhas formais de autoridade e responsabilidade lineares e de linhas diretas de assessoria e prestação de serviços de staff.
- Separação entre órgãos operacionais (executivos) e órgãos de apoio e suporte (assessores). Na organização linha-staff, há separação entre órgãos operacionais (linha) – órgãos executivos das operações básicas da organização – e órgãos de apoio (staff) – órgãos assessores e consultores que prestam serviços internos. Os membros do staff dedicam-se a atividades que requerem estudo e pesquisa e concentram sua atenção sobre assuntos de planejamento e solução de problemas do negócio ou da organização. Com isso, os chefes de linha ficam livres para concentrar sua atenção na execução do trabalho e nos regulamentos formulados pelo staff. A autoridade e a responsabilidade dos membros do staff são de natureza aconselhadora e não diminuem a autoridade e a responsabilidade dos chefes de linha. No entanto, são os chefes de linha que retêm a completa autoridade e responsabilidade pela execução dos planos.
- Hierarquia versus especialização: apesar do convívio entre características lineares e funcionais, há forte predominância dos aspectos lineares na

organização linha-staff. A organização linha-staff mantém o princípio da hierarquia (cadeia escalar), ou seja, a nivelação dos graus de autoridade linear, sem abrir mão da especialização. A hierarquia (linha) assegura o comando e a disciplina, enquanto a especialização (staff) fornece os serviços de consultoria e assessoria. Reúnem-se em um só tipo de organização a autoridade hierárquica e a autoridade do conhecimento. Quase sempre, a autoridade de staff é uma autoridade de gabinete, enquanto a autoridade linear é uma autoridade de campo, operações e execução.

No entanto, a estrutura linha-staff ainda é mero desdobramento dos formatos organizacionais clássicos e carece de flexibilidade frente ao mundo globalizado. Percebeu-se que os tipos neoclássicos de organização – por não poderem sofrer mudanças e adaptações – precisam ser rapidamente substituídos por outros modelos completamente diferentes (CHIAVENATO, 2014).

A alternativa é a inserção de ideais modernos de gestão por processos para dirimir as disfunções de estruturas lineares e funcionais, como será discutido mais adiante neste artigo, a partir da implementação do Sistema de Controle Interno, como o caso do TCDF.

3.2 Caracterização dos instrumentos de pesquisa e dos procedimentos de coleta e de análise de dados

Inicialmente, realizou-se uma revisão bibliográfica teórica acerca do tema, em livros, internet, artigos científicos e normativos oficiais, construindo um referencial teórico inicial. Portanto, a fonte de dados deste trabalho é classificada como primária, uma vez que os dados foram pesquisados em literatura, discutidos e apresentados com propósito de atender a necessidades particulares do estudo.

Esse referencial levantou os principais conceitos que norteiam esta pesquisa, sobre a gestão por processos de negócios em organizações privadas e sobre controles internos e, em seguida, um enfoque de ambos sobre o TCDF e sobre suas particularidades relacionadas à gestão pública, levando em conta a perspectiva de autores e estudiosos no assunto.

Tratou-se, portanto, ao possibilitar uma nova visão acerca de processos já conhecidos, de uma pesquisa descritiva.

A revisão bibliográfica inicial teve como propósito conceituar as estruturas formais de uma organização e apresentar os princípios de uma gestão por processos, estabelecendo as características de ambos os modelos, bem como suas vantagens e desvantagens.

No estudo de caso, foi realizada uma análise empírica que buscou investigar o fenômeno do contexto real, sobretudo no sentido de se conhecer a fundo o funcionamento do SCI do TCDF, o entendimento da estrutura do órgão e das principais barreiras que esta pode causar ao aprimoramento da eficiência dos processos no Tribunal.

Em um segundo momento, estudou-se as inovações do Sistema de Controle Interno do TCDF, sobretudo por meio dos normativos vigentes e da aplicabilidade dos procedimentos de controle nas atividades de cada unidade executora do sistema. Buscou-se destacar os pontos de melhoria que a implementação do sistema agregou ao Tribunal.

Por fim, o procedimento para análise dos dados se deu por meio de verificação e interpretação dos conceitos estudados com o caso prático, levando em conta o referencial teórico proposto. Analisou-se todos os dados e informações obtidos para avaliar como o SCI do TCDF, ao inserir ideais de uma gestão por processos no Tribunal, permite que algumas barreiras burocráticas de uma estrutura formal possam ser superadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Organizações Formais: Estrutura Linear, Funcional e Linha-staff

Uma das características da Teoria Clássica da Administração foi a demasiada ênfase à estrutura, ou seja, à organização formal. Os autores clássicos restringiram-se aos aspectos formais da organização, como divisão do trabalho, especialização, hierarquia, autoridade, responsabilidade, coordenação, etc. Todos esses aspectos foram abordados pelos autores clássicos em termos normativos e prescritivos, em função dos interesses da organização e no sentido de alcançar a máxima eficiência.

A organização formal compõe-se, assim, de camadas hierárquicas ou níveis funcionais estabelecidos pelo organograma e com ênfase nas funções e nas tarefas (CHIAVENATO, 2014). Esses níveis são definidos e diferenciam o grau de autoridade delegada e o endereçamento de ordens, instruções e recompensas salariais.

Essa estrutura compreende o desenho organizacional, as diretrizes, as normas e regulamentos da organização, as rotinas e procedimentos, enfim, todos os aspectos que exprimem como a organização pretende que sejam as relações entre órgãos, cargos e ocupantes, a fim de que seus objetivos sejam atingidos e seu equilíbrio interno seja mantido.

Em síntese, a organização formal é a determinação dos padrões de inter-relações entre os órgãos ou cargos, definidos logicamente por meio das normas, diretrizes e regulamentos da organização, para o alcance dos seus objetivos. Assim, a estrutura organizacional é um meio de que se serve a organização para atingir eficientemente seus objetivos.

CHIAVENATO (2014), divide as organizações formais em três diferentes tipos, a Organização Linear, a Organização Funcional e a Organização Linha-Staff. Esses tipos de organização destacam-se neste estudo, tendo em vista que o presente trabalho tem como caso concreto o TCDF, por serem os mais amplamente

usados na Administração Pública contemporânea, sobretudo pela contribuição do sociólogo alemão Max Weber, cujo paralelo entre a mecanização da indústria e a disseminação das organizações burocráticas fez concluir que a burocracia cria rotina de processos na administração exatamente como a máquina na produção, o que disseminou a ideia de maximização da eficiência.

As organizações lineares e funcionais, nesse sentido, sensivelmente caracterizadas pela burocracia, são delineadas pelo pensamento mecanicista. Os conceitos de organização realmente se tornaram mecanizados devido à introdução em grande escala das máquinas na indústria, principalmente durante a Revolução Industrial na Europa e América do Norte e, na Administração Pública brasileira, pelo retrocesso burocrático que representou a Constituição Federal de 1988.

A organização do tipo linear é a forma estrutural mais simples e antiga, tendo início desde as organizações eclesásticas e medievais. A principal característica desse modo é a autoridade linear, que promove uma hierarquia de autoridade bem definida entre os setores organizacionais.

O termo linear, segundo CHIAVENATO (2014), sugere que existam linhas diretas e únicas de autoridade e responsabilidade entre superiores e subordinados, gerando um organograma piramidal. Cada gerente recebe e transmite para as instâncias superiores tudo que se passa em sua área de competência, com canais de comunicação rigidamente estabelecidos.

São características de uma organização linear (CHIAVENATO, 2014):

- Autoridade linear ou única: a principal característica da organização linear é a autoridade única e absoluta do superior sobre seus subordinados, decorrente do princípio da unidade de comando, típica das organizações militares. A autoridade linear é baseada no nível hierárquico e se restringe aos subordinados. Cada subordinado reporta-se única e exclusivamente ao seu superior e recebe ordens apenas dele. A autoridade linear é uma autoridade de comando.
- Linhas formais de comunicação: as comunicações entre os órgãos ou cargos na organização são feitas unicamente por meio das linhas existentes no organograma. Todo órgão ou cargo (com exceção daqueles situados no topo e no rodapé do organograma) possui dois

terminais de comunicação: um orientado para cima e que o liga exclusivamente ao órgão ou cargo superior (representando sua responsabilidade) e outro orientado para baixo e que o liga exclusivamente aos órgãos ou cargos diretamente subordinados (representando sua autoridade). Cada gerente centraliza as comunicações em linha ascendente dos subordinados. As comunicações são, portanto, lineares e formais, isto é, limitadas exclusivamente as relações formais descritas no organograma.

- Centralização das decisões: como a linha de comunicação liga cada órgão ou cargo ao seu superior e sucessivamente até a cúpula da organização, a autoridade linear que comanda toda a organização centraliza-se no topo do organograma, e os canais de responsabilidade são conduzidos por meio dos níveis hierárquicos de forma convergente até ali. A organização linear desloca e converge toda a autoridade para a cúpula da organização: existe uma autoridade máxima que centraliza todas as decisões e o controle da organização.
- Aspecto piramidal: em decorrência da centralização da autoridade no topo da organização e da autoridade linear de cada superior em relação aos subordinados, a organização linear apresenta um formato piramidal. À medida que se sobe na escala hierárquica, diminui o número de cargos ou órgãos. O resultado é que, à medida que o nível hierárquico aumenta, mais aumentam a generalização e a centralização (visão global da organização), e à medida que o nível hierárquico diminui, mais aumentam a especialização e a delimitação das responsabilidades (visão específica do cargo ou função).

A rigidez dessa estrutura, com o excesso de burocracia dos procedimentos e centralização das decisões, promove disfunções características de organizações lineares, como (CHIAVENATO, 2014):

- Estabilidade e constância das relações formais: podem levar à rigidez e à inflexibilidade da organização linear, dificultando a inovação e a adaptação da

organização a novas situações ou condições externas. Como as relações formais não mudam, a tendência para a manutenção do status quo e para o continuísmo é inevitável. A organização linear não responde às mudanças rápidas e constantes da sociedade moderna.

- Autoridade linear baseada no comando único e direto: pode tornar-se autocrática, provocando rigidez na disciplina, bitolando e dificultando a cooperação e a iniciativa das pessoas.
- Exagero na função de chefia e de comando: pressupõe a existência de chefes capazes de fazer tudo e saber de tudo. Os chefes tornam-se generalistas, portadores de todas as decisões e ordens que venham do topo da organização e transmissores de todas as informações que venham da base da organização. Cada chefe é uma espécie de gargalo de entrada e saída de comunicações em sua área de atuação por possuir o monopólio das comunicações.
- A unidade de comando torna o chefe um generalista que não pode se especializar em nada. Além da excessiva ênfase na chefia, a organização linear impede a especialização, pois acumula os chefes com todos os assuntos possíveis dentro da organização. De tudo o chefe tem de tomar conhecimento. Ele assume todos os assuntos principais e secundários de sua área.
- À medida que a empresa cresce, a organização linear provoca o congestionamento das linhas formais de comunicação, principalmente nos níveis de cúpula da organização, que centralizam as decisões e o controle, já que não utilizam assessoria auxiliar.
- As comunicações, por serem lineares, tornam-se demoradas, sujeitas a intermediários e a distorções.

A organização funcional, por sua vez, tem, como característica principal, o princípio funcional ou princípio da especialização das funções, que separa, distingue e especializa os processos, setores e tarefas.

Uma organização funcional tem o trabalho organizado com base na função desempenhada, assim, é dividida em departamentos como, por exemplo, os de marketing, finanças, engenharia, contabilidade, produção e outros. Ou seja, fundamentalmente, é sustentada pelo paradigma do pensamento mecanicista, analítico, que leva ao reducionismo onde todas as coisas podem ser decompostas em seus elementos fundamentais e indivisíveis, isto é, o princípio cartesiano de decomposição das partes.

CHIAVENATO (2014), elenca as principais características da estrutura funcional:

- Autoridade funcional ou dividida: na organização funcional existe a autoridade funcional ou dividida, que é relativa e baseada na especialização. É uma autoridade do conhecimento. Nada tem de linear, hierárquica ou de comando. Cada subordinado reporta-se a muitos superiores, simultaneamente, porém, reporta-se a cada um deles somente nos assuntos da especialidade de cada um. Nenhum superior tem autoridade total sobre os subordinados, mas autoridade parcial e relativa, decorrente da sua especialidade. Isso representa total negação do princípio da unidade de comando ou supervisão única, tão importante para Fayol;
- Linhas diretas de comunicação: as comunicações entre os órgãos ou cargos na organização são efetuadas diretamente, sem necessidade de intermediação. A organização funcional busca a maior rapidez possível nas comunicações entre os diferentes níveis;
- Descentralização das decisões: as decisões são delegadas aos órgãos ou cargos especializados que possuam conhecimento necessário para melhor implementá-las. Não é a hierarquia, mas a especialidade quem promove as decisões. A organização funcional caracteriza-se pela descentralização das decisões, ou seja, pelo

deslocamento e pela distribuição das decisões para os órgãos ou cargos adequados para sua tomada e implementação; e

- Ênfase na especialização: a organização funcional baseia-se no primado da especialização de todos os órgãos ou cargos, em todos os níveis da organização. Há uma separação das funções de acordo com as especialidades envolvidas. Cada órgão ou cargo contribui com sua especialidade para a organização. As responsabilidades são delimitadas de acordo com as especializações.

Ocorre, no entanto, que, pela necessidade e constante pressão para que cada área contribua cada vez mais com o crescimento da organização, cada unidade de uma organização funcional passa a atuar de uma forma mais independente e fechada, buscando seus objetivos e aumento de poder, reduzindo com isso a interação e comunicação espontânea com as demais áreas, criando lacunas ou processos desconexos.

Ou seja, quanto maior e mais complexa é a organização, maior o desconhecimento por parte dos seus integrantes do real fluxo das atividades, gerando desvios que podem comprometer toda a organização, como:

- Diluição e consequente perda de autoridade de comando: a substituição da autoridade linear pela autoridade funcional – relativa e dividida – traz como consequência uma enorme dificuldade dos órgãos ou cargos superiores em controlar o funcionamento dos órgãos ou cargos inferiores. A exigência de obediência e a imposição de disciplina, aspectos típicos da organização linear, não constituem o ponto forte da organização funcional.
- Subordinação múltipla: a organização funcional traz problemas quanto à delimitação das responsabilidades. Como cada subordinado se reporta funcionalmente a muitos superiores, cada qual especialista em uma determinada função, e como existem funções que se sobrepõem, há sempre o perigo do subordinado procurar a orientação do especialista menos indicado para o problema. Nem sempre os órgãos ou cargos sabem exatamente a quem recorrer para resolver

determinados assuntos ou problemas. Isso leva a perda de tempo e confusões imprevisíveis.

- Tendência à concorrência entre os especialistas: como os diversos órgãos ou cargos são especializados em determinadas atividades, sua tendência é impor à organização o seu ponto de vista e a sua abordagem. Isso leva a perda da visão de conjunto da organização e tendência de defender o seu ponto de vista em detrimento dos pontos de vista dos outros especialistas. Não é de se estranhar que exista forte tendência para a competição e concorrência entre os especialistas, trazendo distorções danosas à organização.
- Tendência a tensão e conflitos dentro da organização: a competição e a concorrência, aliadas à perda da visão de conjunto da organização, levam à divergência e à multiplicidade de objetivos, que podem se antagonizar, criando tensões e conflitos entre os especialistas. Apesar de trabalharem juntos, eles podem se sentir adversários, defendendo posições antagônicas e contrárias, tornando-se presas de ressentimentos e frustrações. Daí, a animosidade, os sentimentos de oposição e a resistência à cooperação.

Por essas razões, apesar de as organizações lineares e funcionais terem sido tentadas em larga escala pelos defensores da Administração Científica, elas tem fracassado em muitos casos, sobretudo no ambiente globalizado moderno, em que as mudanças são rápidas, ocorrem com frequência e exigem da organização uma plasticidade de adaptação incompatível com as diretrizes neoclássicas.

Nesse sentido, para CHIAVENATO (2014), uma alternativa buscada por organizações atuais foi a combinação dos dois modelos, produzindo a Estrutura Linha-Staff, objetivando incrementar as vantagens desses dois tipos e reduzir as suas respectivas desvantagens.

Na organização Linha-Staff coexistem órgãos de linha (órgãos de execução) e de assessoria (órgãos de apoio e de consultoria), mantendo relações entre si. Os órgãos de linha caracterizam-se pela autoridade linear e pelo princípio escalar, enquanto os órgãos de staff prestam assessoria e serviços especializados.

De fato, esse novo tipo de estrutura organizacional permitiu uma assessoria especializada para os setores de execução, ou seja, uma atuação conjunta entre as unidades de linha e de staff, as primeiras responsabilizam-se pela execução das atividades básicas da organização (ofertar o produto ou serviço) enquanto os órgãos de staff responsabilizam-se pelos serviços especializados de meio (financiar, contabilizar, gerir recursos humanos, planejar e controlar, etc.).

Entretanto, as disfunções dos dois modelos não foram superadas com a Estrutura Linha-Staff. A existência de conflitos entre os órgãos de linha e de staff e a dificuldade de obtenção e manutenção do equilíbrio entre eles pode gerar rigidez e baixo rendimento em situações de emergência e inovação (caso a linha seja fortalecida em detrimento do staff) ou o desmembramento dos setores organizacionais, com pouca autoridade de comando e sem visão holística dos processos (caso o staff seja fortalecido em detrimento da linha (CHIAVENATO, 2014)).

Assim sendo, a partir do referencial teórico de CHIAVENATO (2014) para as organizações lineares e funcionais, propõe-se, aqui, um rol com os principais desvios que podem ser observados numa Organização Linha-Staff, como no caso do Tribunal de Contas do Distrito Federal, para que estes sejam avaliados, posteriormente, frente às inovações promovidas pelo SCI:

- Diluição e perda de autoridade de comando: a fortalecimento da autoridade funcional em detrimento da linear;
- Autoridade autocrática em comando único e direto: fortalecimento da linear em detrimento da funcional;
- Perda da visão de conjunto da organização;
- As comunicações sujeitas a intermediários e a distorções; e
- Rigidez e inflexibilidade da organização frente a mudanças.

Em conclusão, como essas estruturas formais clássicas abordam tipicamente uma visão fragmentária e estanque das responsabilidades e das relações de subordinação, conduzindo ao excesso de rigidez burocrática, a introdução de princípios da abordagem por processo tende a trazer uma visão dinâmica da forma pela qual a organização produz valor. Uma estrutura

organizacional baseada no processo é uma estrutura construída em torno do modo de fazer o trabalho, e não em torno de regras específicas.

Assim, antes de adentrar nas discussões acerca das inovações trazidas pelo SCI e como estas atuam na correção dos desvios destacados, será brevemente discutido, a seguir, os principais princípios de uma gestão voltada por processos e métodos presentes na literatura para implementação dessa gestão numa organização.

4.2 Gestão por Processos

A gestão por processos começou a ganhar força quando se percebeu as limitações das empresas que atuam de maneira exclusivamente formais. Os modelos de gestão formais, oriundos da era clássica da administração, possuem alguns desvios que prejudicam a visão holística da organização. Uma organização formalista cria um efeito de isolamento enquanto que uma organização voltada para processos gira em torno de processos de negócio, fazendo toda a empresa atuar com uma da visão focada no resultado.

De acordo com SMITH e FINGAR (2007) a evolução da Gestão de Processos ocorreu em três ondas: a primeira onda foi a Qualidade Total, traduzida para do inglês Total Quality Management (TQM), que iniciou na década de 1950 com Deming e Juran. O TQM teve seu reconhecimento através da divulgação de normas ISO (International Organization for Standardization) que são voltadas para estabelecer regras para um sistema de gestão da qualidade. A segunda onda ocorreu na década de 1990, com a reengenharia de processos, disseminada por Davenport e Hammer. A terceira onda seria o Business Process Management, que veio para aprimorar dos modelos de processos anteriores e suprir as deficiências que os modelos de organizacionais neoclássicos demonstram ao longo da história, desde o excesso de formalismo até a falta de linguagem padronizada para representar e mapear processos.

Nesse contexto, a gestão por processos pode ser entendida como uma abordagem estruturada para analisar e melhorar de forma contínua as atividades fundamentais de uma empresa, como fabricação, marketing, planejamento, organização, direção, comunicação, controle, e outros elementos de operação.

Segundo CANDIDO et al. (2008) a gestão por processo é mais do que uma ferramenta de gestão que auxilia nas tomadas das decisões estratégicas e operacionais da empresa, é, na verdade, um novo conceito de gestão baseado na melhoria contínua dos processos críticos e com foco constante nas necessidades dos clientes.

PAIM et al (2009) define a gestão por processos como “um conjunto articulado de tarefas permanentes para projetar e promover o funcionamento e o aprendizado sobre os processos”.

Já a gestão por processos de negócio (Business Process Management – BPM), que consagrou a onda mais recente na evolução da gestão de processos, pode ser compreendida como uma abordagem para identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e melhorar os processos de negócio para que os resultados desejados possam ser alcançados (ASSOCIATION..., 2009).

Os benefícios de se adotar essa abordagem incluem: maior velocidade nas melhorias e mudanças de mercado, aumento da satisfação do consumidor, melhor qualidade de produtos, redução de custos e maior compreensão sobre as atividades da organização (KOHLBACHER, 2010).

Destaca-se como os principais objetivos da gestão de processos: conhecer e mapear os processos organizacionais desenvolvidos pela instituição e disponibilizar as informações sobre eles; identificar, desenvolver e difundir metodologias e melhores práticas da gestão de processos; monitorar e avaliar o desempenho dos processos organizacionais, mediante a construção de indicadores apropriados; e implantar melhorias nos processos, visando alcançar maior eficiência no seu desempenho.

No estudo de IRITANI et al. (2015) foi realizado um levantamento preliminar da literatura, no qual foram identificados e destacados oito princípios de BPM:

- Planejamento: tem o propósito de definir as atividades de gestão por processos que contribuirão para o alcance das metas da organização

por meio de análises dos ambientes internos e externos, estabelecimento de estratégias e abordagens para mudança, definição de planos de ação para implantação de BPM e priorização de processos de negócio (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).

- Modelagem: tem como objetivo documentar e registrar os processos de negócio em modelos. Além disso, os processos podem ser modelados para prover dados de integração entre processos, para fins de Tecnologia da Informação (TI), da Qualidade e outros (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).
- Análise de processos: incorpora metodologias com a finalidade de entender os processos atuais no contexto das metas e objetivos estabelecidos pela organização, assimilando informações oriundas de planos estratégicos, modelos de processos e medição de desempenho a fim de entender os processos de negócio no escopo da organização como um todo (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).
- Melhoria e mudança: compreende práticas como uso de metodologias para otimizar, inovar e redesenhar os processos de negócio (SMART et al., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).
- Medição, monitoramento e controle de processos: atividades que visam mensurar e monitorar os processos de negócio como, por exemplo: registrar e controlar o desempenho dos processos, retroalimentar o Planejamento e Modelagem de Processos (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).
- Simulação: prática diretamente relacionada à modelagem e análise de processos cujo objetivo é simular, por meio da execução de modelos de processos, diversos cenários (HAN et al., 2009).
- Implementação de processos e sistemas de apoio: engloba as atividades que garantem o suporte à implementação e à execução

dos processos como. por exemplo, o suporte à implementação de novos processos e de testes de soluções, implementação de planos de transferência de tecnologias (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).

- Modelos de ciclo de vida: consistem na prática de adotar modelos de referência iterativos para a gestão dos processos de negócio. As atividades desses modelos normalmente são: planejamento, modelagem, análise, melhoria e medição de processos de negócio. Outra característica são a melhoria contínua e a retroalimentação do plano estratégico da organização (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).

Vom Brocke et al.(2014) propuseram, por meio de uma pesquisa feita por vinte especialistas em BPM na Universidade em Liechtenstein, dez princípios para a boa aplicação de BPM, que serão usados neste estudo num comparativo com a inovações do SCI do TCDF, são eles:

- Sensibilidade ao contexto: preocupação com fatores que distinguem contextos de organizações distintas e dentro das organizações, isso faz com que não haja uma modelagem única para estudar e especificar processos, mas várias, a depender do caso.
- Continuidade: as práticas de BPM requerem um esforço contínuo de aprendizado e aplicação apropriada, não uma atuação isolada. A gestão de processos de negócio deve ser consciente e ser parte da forma como a organização melhora, cresce, inova e transforma.
- Capacitação: esse princípio enfatiza a necessidade de desenvolver competências individuais e organizacionais para a gestão de processos, de modo contínuo.
- Holismo: a gestão de processos não deve ter um foco isolado em áreas específicas de uma organização, limitando-se a departamentos, mas deve ser executada ao longo de toda a organização. Além disso, a gestão de processos não deve ter um foco isolado, mas como uma

abordagem holística que também inclui aspectos estratégicos, metodológicos, técnicos e sociais.

- Institucionalização: a gestão de processos deve ser fixada na organização, com responsabilidades e competências pelo desempenho dos processos formalizadas aos atores envolvidos.
- Envolvimento: o desenho dos processos deve ser um esforço colaborativo, envolvendo representantes das partes interessadas, que se apresentam como porta-voz dos seus pares e atuam como agentes de mudança cultural. As pessoas da organização devem estar envolvidas com a gestão voltada para processos.
- Entendimento comum: a gestão de processos deve criar um significado compartilhado e um entendimento comum que perpassa e une todas as partes interessadas nos processos de negócio, isso requer que todos os *stakeholders* entendam, reconheçam e usem o termo processo com um mesmo significado.
- Propósito: a gestão de processos deve servir a um propósito específico que seja estrategicamente relevante para a organização, ou seja, deve estar sempre alinhada com os objetivos estratégicos da organização, precisa criar valor.
- Simplicidade: a gestão de processos deve equilibrar insumos e produtos para encontrar a forma mais simples e produtiva de alcançar os objetivos organizacionais. A quantidade de recursos (como tempo e dinheiro) investidos na gestão de processos deve ser monitorada para garantir que projetos de BPM sejam econômicos.
- Apropriação Tecnológica: a gestão de processos precisa fazer o uso oportuno de tecnologia em geral, particularmente de tecnologia da informação (TI), pois podem ajudar a aumentar a eficiência e a eficácia de processos de negócio.

É imprescindível que a empresa tenha conhecimento de seus processos e saiba quais deles agregam valor, e que estes processos principais estejam de acordo com a estratégia da empresa, afinal, são eles os responsáveis por alcançar os objetivos pensados e traçados estrategicamente. Portanto, como tudo que for executado numa organização deve ser bem conhecido e entendido, pelos princípios que norteiam a gestão de processos, será sempre possível melhores desempenhos, o que sugere, em tese, melhores resultados.

Na literatura atual, encontram-se diferentes modelos para implementação de uma gestão orientada por processos nas organizações. No entanto, de modo geral, as dimensões empresariais a seguir devem ser consideradas: os objetivos e estratégia da empresa; os processos essenciais e fatores críticos de sucesso; a escolha do time de implementação; metas e indicadores de desempenho; e controle e aprendizado (LOUZADA, 2013).

De todo modo, qualquer implementação de uma Gestão por Processo deve iniciar com o entendimento e análise das atividades da empresa e de seus processos. O mapeamento de processos por meio de fluxogramas é uma ferramenta bastante utilizada para essa finalidade.

Outra ferramenta também usada para percepção holística da organização é o blueprint. Trata-se de diagrama visual do sistema de prestação do serviço que auxilia na tomada de decisão, pois possibilita uma precisa identificação do conceito. Pode ser utilizada para identificar possíveis problemas e auxilia na percepção da prestação do serviço pelo cliente (FITZSIMMONS, 2005).

Numa perspectiva mais estratégica, pode-se utilizar a análise SWOT, que cruza os pontos fortes e pontos fracos da empresa com as oportunidades e ameaças do ambiente, para que a gestão por processo esteja alinhada as estratégias organizacionais.

No que se refere às perspectivas de monitoramento, desempenho e identificação de oportunidades de melhoria, é possível que seja realizado um benchmarking com outras organizações similares. As abordagens de benchmarking permitem uma avaliação constante para garantir desempenhos coerentes e superiores aos modelos ou concorrentes aplicados no mercado (PAIM, 2009).

Diante desse cenário, devido à complexidade de fatores que influenciam na gestão por processos, vários estudos foram realizados no sentido de se elaborar

uma metodologia de implementação. De acordo com Louzada (2013), as metodologias existentes na literatura e que merecem destaque são:

- Metodologia de Desenvolvimento e Implantação dos Processos Administrativos: proposta por Oliveira (2009) consiste em cinco fases: comprometimento, estruturação, análise, desenvolvimento e implantação. Estas fases devem ser adaptadas à realidade de cada empresa. Esta metodologia é extensa e cobre as diversas dimensões que devem ser consideradas para a diminuição de erros e surpresas na implementação da gestão por processos. São conjuntos de etapas que se preocupam e delineiam a administração de processos total.
- Metodologia de Análise de Processos: proposta por Valle e Oliveira (2011), é constituída de quatro fases: Análise dos processos, Seleção do processo a ser otimizado, Identificar as melhorias a serem implementadas e Implementação do processo otimizado.
- Metodologia de Identificação, análise e melhoria dos processos críticos: para Laurindo e Rotondaro (2011) “A aplicação da Gestão por Processos prevê duas etapas operacionais distintas para a análise e a melhoria do desempenho dos processos que mais impactam para a satisfação dos clientes e dos acionistas de uma empresa”. O foco desta metodologia é na melhoria dos fatores críticos de sucesso.
- Método de Gestão por Processos: metodologia proposta por Pereira Júnior (2010), é um modelo fundamentado em diversas metodologias de gestão por processo, formado por três fases: Conhecimento do processo, Análise do processo e Otimização do processo. Este método é baseado no conhecimento das atividades-chaves e melhoria dos processos através do mapeamento e observação dos problemas.

Muito embora pareça uma tarefa complexa, a implementação da gestão por processos é uma alternativa vantajosa para o gerenciamento frente às limitações dos modelos de organização neoclássicos, caracterizados pela falta de flexibilidade e excesso de burocracia. Como será discutido a seguir, a implementação de um

Sistema de Controle Interno, tomando como exemplo o caso do TCDF, é capaz de, através de processos eficientes de controles, promover o aperfeiçoamento da capacidade de antecipar, gerenciar e responder as alterações do mercado e maximizar as oportunidades de negócios, conceitos intimamente ligados aos princípios da gestão por processos.

4.3 As inovações do Sistema de Controle Interno do TCDF

De acordo com a Resolução TCDF nº 284/2015, que instituiu o Sistema de Controle Interno do TCDF, entende-se por Sistema de Controle Interno o conjunto de procedimentos de controle estruturados por sistemas administrativos, especificados no Manual de Procedimentos Administrativos e, em alguns casos, complementados por regras e procedimentos estabelecidos em Instruções-SCI, para serem executados rotineiramente em todas as unidades da estrutura organizacional.

Nesse sentido, o SCI do TCDF inova ao estabelecer ferramentas de controle interno que serão implementadas e operacionalizadas de forma sistêmica. De acordo com GLOCK (2015), o agrupamento de atividades não deve focalizar as rotinas de forma departamental, em detrimento ao enfoque sistêmico, o qual transcende a estrutura organizacional e considera a participação de todas as unidades na busca de um determinado resultado, em geral caracterizado pela obtenção de um produto ou serviço. Sob essa ótica, o que se procura é identificar o processo adotado para se atingir um resultado, ou seja, o conjunto de atividades afins, independente de quem as exerce, perpassando o próprio organograma.

Note-se, aqui, a correlação direta existente entre o SCI e os princípios de uma gestão por processos, ultrapassando a departamentalização funcional ao organizar o controle por processos de negócio, e não pelas unidades executoras, como na estrutura formal clássica.

A primeira ferramenta trazida pela Resolução TCDF nº 284/2015 é a estruturação dos controles mediante sistemas administrativos, ou seja, um conjunto de atividades que agreguem processos de trabalho afins, envolvendo todas ou

algumas das unidades da organização, as quais executam procedimentos coordenados e orientados pelo órgão central do sistema.

Com esta visão sistêmica, o foco do controle extrapola a unidade instituída para responder por determinada função (identificada como órgão central do sistema administrativo), na qual se concentra o maior volume de atividades, mas atinge a todas as unidades envolvidas no processo (identificadas como unidades executoras do sistema administrativo), desde a origem da transação até o seu desfecho (GLOCK, 2015).

Cada Sistema Administrativo possui um órgão central, que é a unidade que responde pelo gerenciamento e supervisão das atividades afetas a determinado sistemas administrativos. Essa estrutura perpassa horizontalmente o organograma do Tribunal, pois os processos de um sistema não estão afetos apenas a unidade central, mas permeiam diversos setores.

Considerando, por exemplo, o Sistema de Licitação, este envolve atividades não só de elaboração do edital, de gerenciamento do processo licitatório e de contratação, que seriam afetas apenas à Secretaria de Licitação, mas também atividades de planejamento, de estudo de viabilidade, de reserva orçamentária, de monitoramento e de pagamento, atingindo setores como a Divisão de Planejamento, como o Serviço de Execução Orçamentária, como o Serviço de Contabilidade e como o Serviço de Pagamento. A **Figura 3** elenca os Sistemas Administrativos que compõe o SCI do TCDF.

Tomando-se como outro exemplo a questão do Orçamento Anual, ao invés de identificar um conjunto de tarefas estanques, exercidas por determinado departamento, sob a ótica sistêmica da gestão por processos o que mais interessa é assegurar que a peça orçamentária reflita a real capacidade de realização da organização, com adequada distribuição de dotações para que sejam atendidas todas as demandas (GLOCK, 2015). Nesse caso, o orçamento seria o ápice do processo, traduzindo em números o que foi definido em todos os níveis de planejamento (estratégico, tático e operacional), integrando toda a estrutura organizacional, sendo as ações coordenadas pela função de planejamento da organização, caracterizando um conjunto de atividades que, no caso do TCDF, refere-se ao Sistema de Planejamento e Modernização Administrativa.

Figura 3: Sistemas Administrativos do Sistema do Controle Interno do TCDF

Sistema Administrativo	Órgão Central
Sistema de Controle Interno – SCI	Divisão de Controle Interno – DCI
Sistema de Execução Orçamentária – SEO	Serviço de Execução Orçamentária – SEORC
Sistema de Execução Financeira – SEF	Serviço de Execução Financeira – SEFIN
Sistema de Contabilidade – SCO	Serviço de Contabilidade – SECON
Sistema de Compras e Licitações – SCL	Serviço de Licitação – SELIC
Serviço de Licitação – SELIC	Serviço de Contratos – SERCO
Sistema de Administração de Materiais – SAM	Serviço de Material – SEMAT
Sistema de Controle Patrimonial – SPA	Serviço de Patrimônio – SEPAT
Sistema de Legislação de Pessoal – SLP	Serviço de Legislação de Pessoal – SELEG
Sistema de Cadastro Funcional – SCF	Serviço de Cadastro Funcional – SECAF
Sistema de Pagamento de Pessoal – SPP	Serviço de Pagamento de Pessoal – SEPAG
Sistema de Gestão de Desempenho Funcional – SGD	Serviço de Gestão de Desempenho e de Desenvolvimento de Competências – SEGED
Sistema de Manutenção – SMA	Serviço de Manutenção – SEMAN
Sistema de Obras e Projetos – SOP	Serviço de Obras e Projetos – SEPROJ
Sistema de Segurança e Suporte Operacional – SSO	Serviço de Segurança e Suporte Operacional – SESOP
Sistema de Transportes – STR	Serviço de Transportes – SETRA
Sistema de Protocolo e Preservação Documental – SPD	Serviço de Protocolo e Preservação Documental – SEPROD
Sistema de Expedição de Mandados – SEM	Serviço de Expedição de Mandados – SEMAND
Sistema de Comunicação Institucional – SCM	Assessoria de Comunicação Institucional – ACI
Sistema de Informações Estratégicas – SIE	Núcleo de Informações Estratégicas – NIE
Sistema de Apoio à Presidência – SPR	Gabinete da Presidência
Sistema de Procuradoria-Geral – SPG	Gabinete da Procuradoria-Geral
Sistema de Tecnologia da Informação – STI	Divisão de Tecnologia da Informação – DTI
Sistema de Programas da Saúde – SPS	Divisão de Programas da Saúde – DPS
Sistema Jurídico – SJU	Consultoria Jurídica
Sistema de Apoio às Sessões – SAS	Secretaria das Sessões
Sistema de Jurisprudência – SJP	Serviço de Jurisprudência
Sistema de Planejamento e Modernização Administrativa – SPL	Divisão de Planejamento e Modernização Administrativa – DIPLAN
Sistema de Educação Corporativa – SEC	Coordenadoria de Educação Corporativa e Seleção de Pessoas – COOSEP
Sistema de Biblioteca e de Gestão da Informação – SBG	Coordenadoria de Biblioteca, Gestão da Informação e do Conhecimento – COBGI
Sistema de Ouvidoria – SOU	Ouvidoria
Sistema de Corregedoria – SCG	Corregedoria
Sistema de Auditoria – SAU	Secretaria de Auditoria
Sistema de Fiscalização de Contas – SFC	Secretaria de Contas
Sistema de Acompanhamento – SAC	Secretaria de Acompanhamento
Sistema de Fiscalização de Pessoal – SFP	Secretaria de Fiscalização de Pessoal
Sistema de Macroavaliação da Gestão Pública – SMG	Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública
Sistema de Certificação e Controle de Sanções – SCC	Secretaria-Geral de Controle Externo

A segunda ferramenta criada com a implementação do Sistema de Controle Interno refere-se aos Manuais de Procedimentos Administrativos – MPA do TCDF e seus respectivos procedimentos de controle. Esses manuais contemplam o mapeamento de todas as atividades de cada unidade organizacional do TCDF, elaborados num trabalho conjunto entre uma consultoria externa, a respectiva unidade responsável e a Divisão de Controle Interno.

As atividades mapeadas seguiram um gerenciamento de riscos para elaboração de procedimentos de controle específicos, que visam diminuir a ocorrência dos riscos associados. Na definição desses procedimentos de controle, o objetivo é de que os controles sejam executados concomitantemente aos atos controlados, destinados a evitar a ocorrência de erros, desperdícios, irregularidades ou ilegalidades, sem prejuízo de controles corretivos, exercidos após a ação.

Para poder definir e especificar os procedimentos de controle, é necessário, inicialmente, que se obtenha uma visão de todo o processo que envolve o assunto (GLOCK, 2015). Para isso, é preciso efetuar e analisar o mapeamento do processo, com o desenho do fluxograma, mesmo que simplificado, de forma a se visualizar os possíveis pontos de controle (momentos do processo que necessitam de uma ação para reduzir riscos)

Portanto, muito embora os MPA sigam a mesma estrutura funcional do organograma do Tribunal, tendo em vista que cada setor possui um manual próprio, é importante destacar que a ferramenta possibilitou uma atuação conjunta do controle com todas as etapas de execução na medida que a Divisão de Controle Interno monitora e gerencia os procedimentos de controles adotados em cada unidade, consagrando a gerência participativa da gestão por processos.

Além disso, o mapeamento de atividades numa organização corresponde às etapas iniciais de implementação de uma gestão orientada por processos, conforme metodologia proposta por Pereira Júnior (2010). Segundo o autor, o “Método de Gestão por Processos” é um modelo de implementação de uma gestão por processos fundamentado em diversas metodologias, formado, basicamente, por três fases: Conhecimento do processo, Análise do processo e Otimização do processo. A base do método é o conhecimento delineado das atividades-chaves e a melhoria dos processos através do mapeamento e observação dos problemas. No caso do TCDF, a elaboração dos MPA permitiu o conhecimento detalhado das atividades chaves da organização, estabelecendo o alicerce necessário para as etapas de melhoria dos processos e de gerenciamento dos problemas, que pode ser promovida a partir do gerenciamento de riscos promovidos pelos procedimentos de controle.

A terceira ferramenta inserida no bojo da gestão de controle do TCDF por meio do SCI e que contempla o gerenciamento de processos da Corte diz respeito à Instrução-SCI. De acordo com a Resolução TCDF nº 284/2015, a Instrução-SCI é um documento padronizado mediante o qual serão especificadas regras gerais e procedimentos de controle inerentes a aspectos ou situações relevantes, relacionadas ao Sistema de Controle Interno, que não estejam retratadas no Manual de Procedimentos Administrativos.

Ainda segundo o normativo, as regras gerais e os procedimentos de controle a serem estabelecidos nas Instruções-SCI deverão extrapolar as rotinas do órgão

central de determinado sistema administrativo e indicar as responsabilidades e procedimentos a serem adotados em todas as unidades que tenham envolvimento nos processos relacionados ao mesmo sistema administrativo.

Em outras palavras, as Instruções-SCI são normativos que interligam as atividades descritas nos MPA de cada unidade do TCDF, construindo um fluxo de controle horizontalizado e direcionado pelos principais processos do Tribunal.

Esses normativos, sob responsabilidade do órgão central do Sistema Administrativo, permitem que todos os processos que integram o sistema possam ser gerenciados em nível tático, estabelecendo parâmetros para os setores envolvidos, e em nível operacional, criando atividades de entrada e de saída para cada operação executada pelas unidades executoras.

Adicionalmente, permite maior plasticidade organizacional e adaptação à modificações no ambiente interno e externo ao Tribunal, como uma mudança de gestão e consequentemente do foco de atuação, alteração na legislação, cortes orçamentários e intervenções econômicas. Por meio da simplicidade da ferramenta e de sua atuação sistêmica, o TCDF pode, sem necessidade de alteração na estrutura organizacional ou no rol de competência de seus setores, apenas pela atualização ou elaboração de novas Instruções-SCI, modificar o fluxo das atividades, criar novos procedimentos ou extinguir operações defasadas.

Para GLOCK (2015), o foco principal das Instruções-SCI está no estabelecimento de procedimentos de controle que se fazem necessários ao longo das rotinas, visando assegurar que as diversas atividades sejam desenvolvidas “sob controle”. Ainda, para além do aprimoramento dos controles, o momento do desenvolvimento das instruções normativas se transforma numa grande oportunidade para a melhoria da eficiência dos processos. A etapa de mapeamento das rotinas leva à necessidade de interação entre as unidades envolvidas no processo, de definição de questões obscuras, de otimização nos procedimentos e outros aspectos altamente positivos.

A última ferramenta que merece destaque são os indicadores de controle interno. No contexto do SCI do TCDF, indicadores são informações geradas a partir de registros efetuados quando da execução de procedimentos, destinados à aferição e monitoramento por parte dos órgãos centrais dos sistemas administrativos da eficácia desses procedimentos frente ao padrão estabelecido.

O objetivo dos indicadores é, a partir de uma série histórica, identificar os aspectos destoantes, permitindo a definição de levantamentos e análises complementares ou o redesenho e melhoria dos processos. A verificação sistemática desses indicadores é entendida como um macrocontrole, que permite não só aferir a legalidade dos processos, como também a eficiência e eficácia dos mesmo.

Diante das inovações apresentas, é oportuno elencar os principais pontos fortes da implementação um Sistema de Controle Interno nos moldes do SCI do TCDF. De acordo com GLOCK (2015), um SCI preventivo e sistêmico:

- Cria controles preventivos estruturados de forma sistêmica, vinculada a processos, onde todas as unidades executoras devem participar na definição ou operacionalização dos controles.
- Permite que a gestão passe a ser entendida como sendo de responsabilidade de todas as unidades, como parte do próprio processo gerencial, e não somente da unidade constituída para atuar como órgão central de um sistema.
- Cria a oportunidade de otimização das rotinas internas e da institucionalização de procedimentos que eram executados de forma não sistemática, decorrentes de iniciativas isoladas.
- Assegura a continuidade da boa prática de controle, independente de mudanças na gestão ou de substituição de servidores, fortalecendo a cultura organizacional.
- Assegura condições para o cumprimento sistemático, uniforme e continuado das ações de controle preventivo, assegurando um satisfatório grau de segurança, confiabilidade e qualidade nos diversos processos.
- Possibilita que os órgãos centrais dos sistemas podem ter uma estrutura mais enxuta devido a descentralização institucionalizada dos controles, diminuindo insulamento burocrático.

- Propicia, por meio de indicadores, a medição do grau de adesão aos principais procedimentos estabelecidos e assegura um efetivo acompanhamento sobre os aspectos relevantes do controle.

Portanto, muito embora o TCDF seja uma organização linear-staff, com características essencialmente burocráticas, as inovações do SCI aparecem como alternativas para as disfunções dessa estrutura.

4.4 O Sistema de Controle Interno do TCDF como alternativa para as disfunções da Estrutura Linha-Staff

Ante o exposto neste artigo, é possível defrontar os referenciais teóricos de CHIAVENATO (2014), o de GLOCK (2015) e os aqui apresentados acerca da gestão de processos nas organizações.

Comparando esses conceitos, nota-se que o SCI do TCDF possui grande similaridade com os princípios de gestão por processos, utilizados como alternativa para as disfunções das estruturas formas neoclássicas.

Portanto, é de se presumir que o SCI do TCDF pode permitir a construção de um ambiente favorável para que os processos, a cultura, os canais de comunicação e as linhas de autoridade do Tribunal passem a operar de forma sistêmica, com foco no resultado, reduzindo muitas das deficiências estruturais do órgão.

Propôs-se, neste artigo, um rol de desvios presentes no conceito de Estrutura Linha-Staff, baseado nas desvantagens apresentadas por CHIAVENATO (2014) para as Estruturas Linear e Funcional. São eles:

- Diluição e perda de autoridade de comando: a fortalecimento da autoridade funcional em detrimento da linear;
- Autoridade autocrática em comando único e direto: fortalecimento da linear em detrimento da funcional;
- Perda da visão de conjunto da organização;
- As comunicações sujeitas a intermediários e a distorções; e
- Rigidez e inflexibilidade da organização frente a mudanças.

Agora, após apresentados os princípios de gestão por processos e as inovações trazidas pelo SCI do TCDF, pode-se construir uma relação objetiva entre essas concepções, demonstrando de forma clara como o SCI do TCDF, ao inserir ideais de uma gestão por processos de negócio, tende a corrigir as disfunções porventura ocasionadas pela própria estrutura na Corte. A análise está sumarizada na **Tabela 1**, apresentada a seguir:

Tabela 1: Disfunções de uma Estrutura Linha-Staff frente às inovações do SCI do TCDF

DISFUNÇÕES DA ESTRUTURA LINHA-STAFF	CONSIDERAÇÕES FRENTE ÀS INOVAÇÕES DO SCI (GLOCK, 2015)	PRINCÍPIOS DE BPM (vom Brocke et al., 2014)
Diluição e perda de autoridade de comando: fortalecimento da autoridade funcional em detrimento da linear	<ul style="list-style-type: none"> O estabelecimento de regras e rotinas claras e bem definidas para cada grupo de atividades, seja atividade fim ou meio, vistas como um sistema administrativo, por si só, já tende a prevenir a ocorrência de desequilíbrios de autoridade, pois possibilita o procedimento de aferição da regularidade a cada etapa do processo e na visão global do mesmo, sob responsabilidade de um órgão central, interligando a linha ao staff. A especificação de procedimentos de controle transversais (perpassando a linha e o staff) em instrumentos normativos oficiais assegura a continuidade das boas práticas, independente de um direcionamento da gestão ou de uma mudança de servidores que possa a fortalecimento da área meio ou da área fim da organização. A cultura fortalecida, com processos delineados e responsabilidade solidária entre os atores, tende a impedir a ocorrência de desvios de autoridade. 	Continuidade e Institucionalização
Autoridade autocrática em comando único e direto: fortalecimento da linear em detrimento da funcional		
Perda da visão de conjunto da organização	<ul style="list-style-type: none"> Controle preventivos estruturados em sistemas administrativos, vinculados a processos, onde todas as unidades executoras devem participar na definição ou operacionalizações dos controles, faz com que a gestão passe a ser entendida como sendo de responsabilidade de todas as unidades, como parte do próprio processo gerencial, e não somente da unidade constituída para atuar como órgão central de um sistema. 	Holismo e Envolvimento
As comunicações sujeitas a intermediários e a distorções	<ul style="list-style-type: none"> Ações de controle ocorrendo em todos os momentos que se fizerem necessários, ao longo do processo, asseguram maior proteção do patrimônio (documentos, dados, etc) e contribuem para tempestividade e qualidade da informação; As Instruções-SCI, além de funcionarem como verdadeiros canais de comunicação entre as unidades, padronizam a forma de interação entre as áreas de maneira democrática. A elaboração desses normativos exige contribuição de todos os atores envolvidos, num processo coordenado pelo órgão central do sistema administrativo, para criar instrumentos que irão conectar atividades que finalizam em um setor e iniciam em outro, estabelecendo um fluxo contínuo. 	Entendimento Comum

DISFUNÇÕES DA ESTRUTURA LINHA-STAFF	CONSIDERAÇÕES FRENTE ÀS INOVAÇÕES DO SCI (GLOCK, 2015)	PRINCÍPIOS DE BPM (vom Brocke et al., 2014)
<p>Rigidez e inflexibilidade da organização frente a mudanças</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O processo de definição de procedimentos de controle, a partir de avaliação de riscos, exige pesquisa e o conhecimento de todas as normas legais e regulamentares atinentes à atividade, estimulando a capacitação dos atores frente a mudanças e a atualizações dos processos em decorrências de alterações externas. • A constituição de indicadores e de macrocontroles permite que os processos sejam constantemente monitorados, não só para correção de desvios frente aos padrões estabelecidos, mas sobretudo para criar uma série histórica que permita que os padrões possam ser revisados e atualização em processos de melhoria de qualidade e adequá-los continuamente à estratégia organizacional. • Os MPA, em conjunto com as instruções-SCI, criam a oportunidade para otimização de rotinas internas que antes eram decorrentes de iniciativas isoladas, permitindo a ressonância de ideias voltadas à melhoria de processos. 	<p>Capacitação e Propósito</p>

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face de todo o exposto, nota-se que o Sistema de Controle Interno, ao inserir princípios de BPM numa Organização Linha-Staff, permite, em tese, que muito desvios observados nessa estrutura possam ser superados.

Uma Organização Linha-Staff é caracterizada pela combinação das estruturas em linha e por função, produzindo uma organização com unidade fins (que atuam na função principal da entidade) e unidades meio (que atuam em atividades que dão suporte à área fim).

Como proposto neste artigo, essa estrutura apresenta alguns desvios característicos das estruturas formais neoclássicas, são eles:

- Diluição e perda de autoridade de comando: fortalecimento da autoridade funcional em detrimento da linear
- Autoridade autocrática em comando único e direto: fortalecimento da linear em detrimento da funcional
- Perda da visão de conjunto da organização
- As comunicações sujeitas a intermediários e a distorções
- Rigidez e inflexibilidade da organização frente a mudanças

No entanto, como discutido, as inovações trazidas pelo SCI do TCDF, ao organizarem os controles de forma preventiva e sistêmica, com mecanismos formais capazes de criar fluxos de atividades e canais confiáveis de comunicação, tendem a corrigir esses desvios sem que haja mudança formal na estrutura do órgão.

Os estudos sobre controles internos descentralizados são recentes e os resultados aqui apresentados podem sugerir uma nova alternativa para se iniciar a implementação de uma gestão voltada a processos de negócio numa organização ou para se inserir parâmetros de uma gestão por processos numa estrutura essencialmente formal, corrigindo seus desvios inerentes ainda que mantendo a sua estrutura de departamentalização.

Registre-se, de modo complementar, a necessidade de estudos futuros acerca do tema. É preciso que novos Sistemas de Controles Internos sejam avaliados em outras organizações, pois podem acrescentar inovações que não foram discutidas aqui. Assim como ocorre na gestão por processos, o benchmarking com outros sistemas de controle interno pode produzir maior aprimoramento das práticas empresarias de controle e a construção de novas formas de avaliação.

Por fim, é necessário esclarecer que este trabalho se restringiu apenas a revisões bibliográficas e análises das teorias apresentadas, sem que fossem avaliados resultados práticos a partir de pesquisas de campo. Portanto, os resultados expostos, muito embora tenham sido construídos a partir de argumentação objetiva e referenciada, ainda estão no plano da teoria. Por isso, é imperioso que o Sistema de Controle Interno do TCDF seja monitorado ao longo de sua implementação, com indicadores exatos de controle. Isso promoverá resultados que podem corroborar as conclusões aqui apresentadas, refutá-las ou até apresentar outros benefícios do sistema que aqui nem foram cogitados.

REFERÊNCIAS

____. **Constituição Federal**: promulgada aos 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 18 fev. 2016.

ASSOCIATION OF BUSSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS - ABPMP. **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio: Corpo Comum de Conhecimento**. [S.l.], 2009.

CANDIDO, Rafael e SILVA, Michele **Implantação de Gestão por processos: Estudo de caso numa gerência de um centro de pesquisas**. TECNO-LÓGICA, Santa Cruz do Sul, 2011.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

CHIAVENATO, I. **Administração de Empresas: uma abordagem contingencial**. 2. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

DAVIS, Marcelo David e BLASCHEK, José Roberto de Souza. **Deficiências do Sistema de Controle Interno governamentais atuais em função da evolução da economia**. II Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT, 2005.

FITZSIMMONS, James A. e FITZSIMMONS, Mona J. **Administração de Serviços: operações, estratégia e tecnologia da informação**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GLOCK, José Osvaldo. **Guia para Implementação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública**. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

GLOCK, José Osvaldo. **Sistema de Controle Interno na Administração Pública**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

HAN, K. H.; KANG, J. G.; SONG, M. **Two-stage process analysis using process-based performance measurement framework and business process simulation.** Expert Systems with Applications, v. 36, n. 3, p. 7090-7086, 2009.

IRITANI, D.R. et al. **Análise sobre os conceitos e práticas de Gestão por Processos: revisão sistemática e bibliometria.** Gestão & Produção, v. 22, n. 1, p. 164-180, 2015.

KOHLBACHER, M. **The effects of process orientation: a literature review.** Business Process Management Journal, v. 16, n. 1, p. 135-152, 2010.

LOUZADA, Camila Cristina. **Gestão por Processo: Estudo de caso em uma empresa de varejo de colchões.** Rev. Científica Eletrônica UNISEB, Ribeirão Preto, v.1, n.1, p.36-53, jan./jun.2013.

PAIM, Rafael. et al. **Gestão de Processos: pensar, agir e aprender.** Porto Alegre: Bookman, 2009.

SMART, P. A.; MADDERN, H.; MAULL, R. S. **Understanding Business Process Management: implications for theory and practice.** British Journal of Management, v. 20, p. 491-507, 2009.

SMITH, H; FINGAR,P. **Business Process Management (BPM): The Third Wave,** Meghan-Kiffer Press, 1st edition, 2007.

VALLE, R.; OLIVEIRA, S. B. **Análise e Modelagem de Processos de Negócio: Foco na Notação Bpmn.** São Paulo: Atlas, 2009.

Vom Brocke, J., Schmiedel, T., Recker, J., Trkman, P., Mertens, W., & Viaene, S. (2014). **Ten Principles of Good Business Process Management.** Business Process Management Journal (BPMJ), 20(4), 530-548.